Hoofdlijnennotitie

Wetgevingstraject OV Chipkaart

Inleiding

In mijn brief van 26 februari 2013 (Kamerstuk 23645 nr. 524) heb ik mijn plannen ontvouwd over de besturing van het domein van OV-chipkaart en heb ik de contouren geschetst voor noodzakelijke wetgeving.

Deze hoofdlijnennotitie bevat een beschrijving van de wijze waarop ik het instrument wet- en regelgeving wil inrichten. Ik bouw hierbij voort op onderdelen uit mijn brief van 26 februari 2013 en op mijn brief van 25 april 2013 (Kamerstuk 23645 nr. 541) over de herpositionering van TLS in het OV Chipkaart-domein.
De brief over de herpositionering van TLS beschrijft het onderzoek naar de mogelijkheden om een aantal publieke belangen te verwezenlijken door een andere organisatie van TLS of de TLS-functies. De hoofdlijnennotitie geeft aan op welke manier via de wet- en regelgeving deze belangen aanvullend kunnen worden geborgd. Beide trajecten zijn complementair aan elkaar.

Mijn uitgangspunt is om in de formele wet (de Wet personenvervoer 2000 – hierna: Wp 2000) regelgevende en toezichthoudende bevoegdheden vast te leggen en deze voldoende te omlijnen vanuit de te borgen publieke belangen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Besluit personenvervoer 2000 – hierna: Bp 2000) kan daarna de concrete uitwerking plaatsvinden. Uiteraard zal ik hierbij de concessiepartijen en de consumentenorganisatie blijven consulteren.

Deze hoofdlijnennotitie heeft primair betrekking op de aanpassing van de Wp 2000 (formele wetgeving) en niet op de uitwerking van concrete regelgeving in het Bp 2000 (materiële wetgeving).

Ik begin de hoofdlijnennotitie met een probleemverkenning en ik benoem de publieke belangen die het rijk wil borgen. Vervolgens motiveer ik mijn beleidsaanpak en werk ik de hoofdlijnen van de wetgeving uit die in mijn aanpak noodzakelijk is.

Probleemverkenning

Een goed functionerend, efficiënt en duurzaam openbaar vervoer geeft gebruikers keuzemogelijkheden die passen bij hun leefstijl en gebruikspatronen. Economie, leefbaarheid en veiligheid zijn belangrijke beleidsterreinen waaraan het openbaar vervoer zijn bijdrage levert. Het maakt voorzieningen die bij een vitale economie en samenleving horen voor iedereen bereikbaar zoals werkgelegenheid, zorg- en onderwijsvoorzieningen en sport- en muziekevenementen. Het is daarom belangrijk dat het openbaar vervoer voor iedereen toegankelijk is en zó aantrekkelijk is dat veel mensen er gebruik van maken.

In dit licht is na een uitgebreid voortraject in de negentiger jaren de Wp 2000 tot stand gekomen met als doel te komen tot betere kwaliteit voor de reiziger en hogere efficiency van het openbaar vervoer. In die tijd waren marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit de sleutelbegrippen. Dit heeft ertoe geleid dat de belangrijkste instrumenten uit de Wp 2000 gericht zijn op: decentralisatie van bevoegdheden, tariefvrijheid voor concessiepartijen en openbare aanbesteding. Hierdoor is in toenemende mate een biedersmarkt ontstaan waarin private vervoerbedrijven met elkaar concurreren om concessies om het openbaar vervoer te verzorgen. In dit gedecentraliseerde stelsel is de OV-chipkaart – zonder dat een wettelijke uitwerking nodig was - ingevoerd op basis van concessies, afsprakenkaders en bestuursovereenkomsten. De nationale wetgeving regelt sinds de afschaffing van de strippenkaart alleen de voorwaarden voor geldigheid van (elektronische) vervoerbewijzen, zoals de OV-chipkaart, en het toezicht daarop.

Gemak voor de concessieoverschrijdende reiziger
Door de decentrale structuur en een verschillende invulling van het tariefbeleid door decentrale concessiepartijen, is een mozaïek van gebiedsgebonden tarieven en voorwaarden ontstaan. OV-bedrijven en decentrale overheden kunnen een eigen aanbod voor hun klanten hanteren. Kortingskaarten, trajectkaarten en abonnementen kunnen van concessie tot concessie verschillen. Dit is voor een deel in het belang van de reiziger omdat het OV kan inspelen op de lokale of regionale vervoervraag. Voor reizigers die gebruik maken van verschillende vervoerders is de aansluiting tussen de arrangementen problematisch en is behoefte aan meer samenhang over de grenzen van concessiegebieden heen.
Consumenten hebben belang bij een gebruiksvriendelijke OV-chipkaart die goed verkrijgbaar, gemakkelijk en tegen redelijke kosten en binnen een redelijk termijn vervangbaar is en overal goed toegang verschaft tot het openbaar vervoer. Hier kan nog winst worden geboekt.
De conclusie is dat de OV-chipkaart nog onvoldoende de reiziger faciliteert die snel, betrouwbaar, veilig en met gemak en comfort van deur tot deur wil reizen.

Toegang tot de betaalmarkt
Met de OV-chipkaart is bovendien een nieuwe betaalmarkt ontstaan. Dit past in een trend waarin grenzen tussen traditionele betaalproducten vervagen en nieuwe technologieën zoals contactloze betalingen en mobiele apparatuur zich aandienen. Hierdoor kan (in de toekomst) op de betaalmarkt voor het OV onderscheid gemaakt worden tussen concessiehoudende vervoerders en andere, niet concessiehoudende marktpartijen die betaaldiensten aanbieden.

De verwachting is dat deze innovaties een (meer) klantvriendelijke toepassing van elektronisch betalen in het openbaar vervoer zal stimuleren. Om innovaties mogelijk te maken zijn eerlijke en transparante marktverhoudingen nodig zodat ook andere aanbieders de betaalmarkt kunnen betreden zoals bijvoorbeeld creditcardmaatschappijen, benzinemaatschappijen die eigen betaalsystemen gebruiken en aanbieders die betaal- en mobiliteitsdiensten combineren.

In samenhang hiermee moet er ook voldoende druk en sturing zijn op een efficiënte uitvoering van het OV-betalingsverkeer. Dit betekent dat eisen kunnen worden gesteld aan het functioneren van TLS-activiteiten en het gebruik van deze functies door (nieuwe) concessiehouders. De wijze waarop de kosten van het OV-betalingsverkeer worden omgeslagen over de concessiehouders en de wijze waarop de vervoeropbrengsten onder de concessiehouders worden verdeeld moeten efficiënt, transparant en non-discriminatoir zijn.

Een vraagstuk dat hiermee samenhangt is het gebruik van data uit het OV-Chipkaartsysteem. Vervoerders en decentrale overheden ontvangen uit het OV-Chipkaartsysteem gedetailleerde informatie over de vervoerstromen. Per concessie kunnen hierover afspraken worden gemaakt. Deze informatie kan gebruikt worden voor modelstudies en het verbeteren van de concessieverlening. De klant krijgt daardoor een beter product.
Een blinde vlek is de informatie-uitwisseling over vervoersstromen in OV-ketens die over concessiegrenzen heen gaan. Deze informatie is belangrijk bijvoorbeeld met het oog op analyse van (landelijke) trends en trendbreuken in de ontwikkeling van onder andere reizigerskilometers en de kostendekkingsgraad.

Slagvaardigheid in de besluitvorming
De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de OV-chipkaart niet alleen in het verleden en heden maar ook in te toekomst te maken zal krijgen met concessieoverstijgende vraagstukken.
Binnen het gedecentraliseerde stelsel komt samenhang over concessiegrenzen heen niet vanzelf tot stand. De concessieoverstijgende vraagstukken doorkruisen per definitie de verantwoordelijkheden en belangen van verschillende overheidslagen, instellingen en private partijen. Er is niet één schaalniveau waarop alle problemen en oplossingen samenkomen zodat altijd soepel samenspel nodig zal zijn tussen de partijen op de verschillende niveaus.
De huidige situatie kent veel overleggen en vergadercircuits die betrekking hebben op de OV-chipkaart. Op onderdelen wordt samengewerkt maar dit leidt niet in alle gevallen tot adequate en slagvaardige besluitvorming. Indien partijen het onderling niet eens zijn stokt de afstemming en verloopt de besluitvorming traag of blijft uit. Bij de decentralisatie zijn destijds nieuwe overleg- en besluitvormingsstructuren onvoldoende ingesteld en uitgewerkt om deze nieuwe problematiek het hoofd te kunnen bieden. Overheden en vervoerders beseffen nu enerzijds dat het noodzakelijk is om na de ‘knip’ van de decentralisatie die in het begin van deze eeuw tot stand is gebracht, vanuit nieuwe posities en verantwoordelijkheden samen te werken en besluiten te nemen. Anderzijds blijkt deze samenwerking in de dagelijkse praktijk slechts moeizaam tot stand te komen.

Publieke belangen

Omdat de overheid de opdrachtgever is voor het uitvoeren van openbaar vervoerdiensten, is het belangrijk dat er een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling bestaat tussen rijk en decentrale overheden. Door de decentrale uitrol van de OV-chipkaart en de landelijke kwesties die zijn ontstaan, is deze scherpte gedeeltelijk verdwenen.
In mijn visie hebben en houden de decentrale overheden de taak om in de aanbesteding en begeleiding van concessies het maatschappelijk belang van bereikbare en leefbare regio's te behartigen. De decentrale overheden en het rijk dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor concessieoverstijgende vraagstukken, waarbij in kwesties van nationaal belang het rijk de eindverantwoordelijkheid moet kunnen nemen.

De publieke belangen die het rijk in het OV-Chipkaartsysteem wil borgen, zijn:

1. Het belang van de (concessieoverschrijdende) reiziger om gebruik te kunnen maken van een beschikbaar, toegankelijk, veilig, betrouwbaar, betaalbaar, transparant en gebruiksvriendelijk openbaar vervoer;
2. Het belang van de efficiënte uitvoering van (monopolistische) TLS-activiteiten en legitieme bepaling van TLS-tarieven alsmede een transparante toegang tot TLS-activiteiten door concessiehouders;
3. Het belang van de toegankelijkheid van het OV-betalingsdomein voor andere marktpartijen die betaaldiensten al dan niet in combinatie met mobiliteitsdiensten aanbieden (niet-concessiehouders) onder andere met het oog op innovatie;
4. Het belang van beschikbaarheid van (geaggregeerde) data ten aanzien van vervoersstromen, voor bijvoorbeeld modelstudies om het regionale en landelijke openbaar vervoer te verbeteren en de concessieverlening door de overheden te optimaliseren.

Beleidsalternatieven en –voorkeur

Binnen het gedecentraliseerde stelsel komt op een aantal belangrijke punten samenhang over concessiegrenzen heen niet vanzelf tot stand. Mijn belangrijkste bezwaar is dat ik in de huidige situatie als systeemverantwoordelijke voor het openbaar vervoer, onvoldoende bevoegdheden heb om de publieke belangen in het OV-chipkaartdomein te borgen.

Een eerder overwogen mogelijkheid is het toekennen van de publiekrechtelijke doorzettingsmacht aan een permanente structuur van concessiepartijen met een beslissende stem van een door het rijk benoemde voorzitter. In mijn brief van 26 februari 2013 heb ik aangegeven, dat binnen het huidige rechtsbestel en de gedecentraliseerde bevoegdheden die in de Wp 2000 zijn verankerd, de oprichting van een dergelijke rechtsvorm met volledige zeggenschap zeer complex is en daarom afgeraden moet worden.

Daarom kies ik voor een aanpak die ik in mijn brief van 26 februari 2013 heb getypeerd als "geconditioneerde zelfregulering". Het doel hiervan is om de samenwerking en besluitvorming in belangrijke concessieoverstijgende kwesties te verbeteren en verantwoordelijkheden helder te maken met een mix van wettelijke en privaatrechtelijk maatregelen. Deze aanpak behelst:

1. Gezamenlijk beleid op concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang wordt vormgegeven op basis van samenwerking en zelfregulering. Het is de bedoeling dat deze samenwerking en zelfregulering hun beslag krijgen in afspraken waaraan concessiepartijen zich binden. Ik merk hierbij op dat afstemming en samenwerking tussen concessiepartijen indien nodig in wetgeving verplicht kan worden gesteld.
2. Het rijk krijgt meer wettelijke bevoegdheden om oplossingen voor concessieoverstijgende kwesties via wettelijke maatregelen bij partijen af te dwingen of zelfstandig door te voeren. Van deze bevoegdheden zal alleen gebruik worden gemaakt indien samenwerking tussen concessiepartijen qua inhoud en tempo, geen of onvoldoende effect sorteert.
3. Een herpositionering van TLS is noodzakelijk om alle concessiehoudende vervoerders invloed te geven op het bestuur van de organisatie en om monopolistische beheersactiviteiten te scheiden van concurrerende activiteiten. Ik streef er naar om deze herpositionering privaatrechtelijk tot stand te brengen met instemming van alle partijen. Indien dit niet mogelijk blijkt moet daarin alsnog met regelgeving kunnen worden voorzien. Daarvoor is het nodig dat in de Wet personenvervoer 2000 bevoegdheden voor het rijk worden opgenomen over bijvoorbeeld aan de TLS-functies te stellen eisen.
4. Het stellen van regels voor (de toegang tot) een transparante en eerlijke OV-betaalmarkt zodat ook andere marktpartijen die betaaldiensten aanbieden (niet-concessiehouders) kunnen toetreden.
5. Het stellen van regels aan de beschikbaarheid van (geaggregeerde) data ten aanzien van vervoersstromen, voor bijvoorbeeld modelstudies om het regionale en landelijke openbaar vervoer te verbeteren en de concessieverlening door de overheden te optimaliseren. Ik streef er naar om dit privaatrechtelijk tot stand te brengen met instemming van alle partijen. Indien dit niet mogelijk blijkt, moet daarin alsnog met een wettelijke regeling kunnen worden voorzien.
6. Het toezicht op regels onder 3. en 4. wil ik bij voorkeur opdragen aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Ik zal in overleg met het ministerie van EZ en de ACM onderzoeken of en welke taken aan de ACM kunnen worden opgedragen en of er mogelijkheden zijn om ACM regulerende bevoegdheden te geven. Hierbij wordt ook bezien of ACM een rol kan spelen bij toezicht op de andere regels in het OV Chipkaart domein.

Hierna werk ik de hoofdlijnen van de wetgeving uit die in mijn aanpak noodzakelijk is.
Ik ga achtereenvolgens in op de scope van de wetgeving, de wettelijke kaders die ik wil creëren, de reikwijdte van de wettelijke bepalingen en de belangenafweging in het wetgevingsproces.

Scope van de wetgeving

In mijn brief van 26 februari 2013 heb ik aangegeven dat ik in beslissingen bij belangrijke concessieoverstijgende kwesties van nationaal belang , politieke eindverantwoordelijkheid moet kunnen nemen. Dit moet vorm krijgen via algemene, bestendige regels zonder detailbemoeienis of ingrijpen in de dagelijkse bedrijfsvoering.

De gedecentraliseerde bevoegdheden uit de Wet Personenvervoer 2000 laat ik intact. Decentrale overheden blijven bevoegd inzake het regionale stads- en streekvervoer. Met de wetgeving beoog ik te bereiken dat over landelijke kwesties die een oplossing behoeven, ook op landelijk bestuursniveau beslissingen genomen kunnen worden. De aanpak van geconditioneerde zelfregulering houdt in dat toepassing van wettelijke bevoegdheden achterwege blijft als er via zelfregulering een oplossing komt.

Ik zal in de memorie van toelichting op het wetsontwerp uitwerken hoe zelfregulering en wetgeving zich procesmatig tot elkaar verhouden. Ik zal hierbij de stappen beschrijven die ik met andere partijen zal doorlopen om tot een afweging en beslissing voor de inzet van regelgeving te komen.

Ook zal ik in de memorie van toelichting ingaan op de reikwijdte van de nationale belangen met betrekking tot het OV-Chipkaartsysteem waarvoor regelgeving mogelijk wordt.

De focus van de wetgeving ligt – binnen de aanpak van de geconditioneerde zelfregulering - op het gebruik van de OV-chipkaart en de werking en functies van het OV-chipkaartsysteem, niet op het functioneren van het openbaar vervoer in brede zin.

De wetgeving beperkt zich tot concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang in het belang van de reiziger.

Op het niveau van de vervoersector is regelgeving gerechtvaardigd als maatregelen bijdragen aan verbetering van het geïntegreerde OV-chipkaartsysteem waar alle bedrijven gebruik van (kunnen) maken. In de praktijk zullen dit doorgaans de concessieoverstijgende onderwerpen zijn die voor bestuurlijk overleg in de samenwerkingstructuur worden geagendeerd.

Wettelijke kaders

Ik overweeg met betrekking tot het borgen van de hiervoor genoemde publieke belangen de volgende wettelijke kaders op te stellen. Het gaat hier om grondslagen en contouren van wetgeving die indien nodig voor een publiek belang kunnen worden ingezet en uitgewerkt in nadere regelgeving of besluiten.

Samenwerking in concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang	In de Wet personenvervoer 2000 overweeg ik om: - een grondslag op te nemen die het rijk de bevoegdheid geeft om bij of krachtens wet (Wet of Besluit personenvervoer 2000) regels te stellen aan de samenwerking en werkwijze tussen alle concessiepartijen bij concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang.
Regelgeving van het rijk over concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang	In de Wet personenvervoer 2000 overweeg ik om: - een grondslag op te nemen die het rijk de bevoegdheid geeft om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Besluit personenvervoer 2000) regels te stellen met betrekking tot concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang, indien dit naar het oordeel van het rijk noodzakelijk is in het belang van reizigers in het openbaar vervoer.
Regels voor de (uitvoering van) huidige TLS-functies en de toegang hiertoe voor concessiehouders	In de Wet personenvervoer 2000 overweeg ik om: - een grondslag op te nemen die het rijk de bevoegdheid geeft om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Besluit personenvervoer 2000) regels te stellen aan de uitgifte, kwaliteit, functionaliteit e.d. van het OV-Chipkaartsysteem.
Regels voor (de toegang tot) een eerlijke en transparante markt voor OV-betaaldiensten voor niet-concessiehouders	In de Wet personenvervoer 2000 overweeg ik om: - een grondslag op te nemen die het rijk de bevoegdheid geeft om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Besluit personenvervoer 2000) regels te stellen over de toegang tot de betaalmarkt van de OV-chipkaart (zoals die nu in monopolie door TLS en de vervoersector worden bepaald) voor niet-vervoerders en om de markt te openen en te ordenen voor andere wijzen van elektronisch betalen dan met de huidige OV Chipkaart.
Regels voor de beschikbaarheid van (geaggregeerde) data ten aanzien van vervoersstromen	In de Wet personenvervoer 2000 overweeg ik om: - een grondslag op te nemen die het rijk de bevoegdheid geeft om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (Besluit personenvervoer 2000) regels te stellen met betrekking tot de beschikbaarheid van (geaggregeerde) data ten aanzien van vervoersstromen uit het OV-Chipkaartsysteem.
Regels die toezicht en regulering door ACM mogelijk maken in het OV Chipkaartdomein	In de Wet personenvervoer 2000 en/of de Stroomlijningswet ACM overweeg ik om: - een bepaling op te nemen waarbij het toezicht op de (uitvoering van) huidige TLS-functies en eerlijke en transparante marktverhoudingen en de handhaving ervan met bestuursrechtelijke instrumenten (aanwijzing, last onder dwangsom, boete) wordt opgedragen aan de Autoriteit Consument en markten (ACM). Ik overweeg om de ACM - binnen door de wetgever aan te geven kaders - ook bevoegdheden te geven tot regulering van de toegang tot TLS en de markt van betaaldiensten.

Toelichting op de reikwijdte van de wettelijke kaders

- *Regels voor samenwerking in concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang*

Het betreft de bevoegdheid om aanvullend op of ondersteunend aan de samenwerking tussen concessiepartijen, nadere regels te stellen indien efficiënte(re) besluitvorming daarmee gebaat is.

- *Regelgeving van het rijk over concessieoverstijgende onderwerpen van nationaal belang*

Het betreft hier de borging van het publieke belang van de (concessieoverschrijdende) reiziger om gebruik te kunnen maken van een beschikbaar, toegankelijk, veilig, betrouwbaar, betaalbaar, transparant en gebruiksvriendelijk openbaar vervoer. Hierbij kan gedacht worden aan regels voor tarieven en producten. De bepaling kan breder worden ingezet dan alleen voor de OV-chipkaart (bijvoorbeeld kaders voor geïntegreerde reisinformatie), wanneer dit op termijn noodzakelijk en wenselijk blijkt te zijn voor een goed functionerend OV-chipkaartsysteem.

Met betrekking tot direct aan de OV-chipkaart gerelateerde onderwerpen denk ik aan regels voor tarieven en producten zoals een landelijk kader voor geharmoniseerde tarieven en producten (zoals beperking van abonnementssoorten of een basisproductenportfolio, maar mogelijk ook het stellen van een maximum aan stijging van tarieven), alsmede facilitaire zaken zoals distributie van producten en informatievoorziening over producten en tarieven.
Het is niet mijn bedoeling om landelijk de hoogte van de tarieven te bepalen of om op andere punten de decentrale bevoegdheden met betrekking tot tarieven en producten landelijk in te kaderen. Aan het decentrale model wordt het meest recht gedaan als via zelfregulering tussen concessiepartijen bindende landelijke kaders tot stand komen.

Dat vraagt ook om zelfbinding van de rijksoverheid: indien tussen concessiepartijen (inclusief mijzelf als concessieverlener Hoofdrail Spoor) overeenstemming bestaat over een landelijk kader en de uitkomsten stroken met de publieke belangen, dan is er volgens mij geen rechtvaardiging om via wetgeving andere oplossingen af te dwingen.

Het nationale reizigersbelang rechtvaardigt echter dat als via zelfregulering die kaders niet binnen redelijke termijn tot stand komen, met een wettelijke regeling daarin alsnog kan worden voorzien.

- *Regels voor de (uitvoering van) huidige TLS-functies en de toegang hiertoe voor concessiehouders*

Concessiehoudende vervoerders hebben belang bij redelijke en non-discriminatoire tarieven en voorwaarden voor kostenefficiëntie en leveringszekerheid van hun geleverde betaaldiensten. Consumenten hebben belang bij een gebruiksvriendelijke OV-chipkaart die goed verkrijgbaar, gemakkelijk en tegen redelijke kosten en binnen een redelijk termijn vervangbaar is en overal goed toegang verschaft tot het openbaar vervoer. Regels zullen op deze functie-eisen betrekking hebben.

Het is mijn bedoeling om in het najaar van 2013 met TLS, de huidige aandeelhouders van TLS en de overige concessiehoudende vervoerders een intentieverklaring overeen te komen over de herpositionering van TLS. Het is de bedoeling dat deze tevens gericht is op zoveel mogelijk langs privaatrechtelijke weg waarborgen van bovengenoemde concessieoverschrijdende belangen. Ook kunnen tussen de concessiepartijen afspraken over deze zaken worden gemaakt die via de vervoerders doorwerken naar TLS. De herpositionering van TLS op basis van afspraken tussen betrokken partijen en de aanpak via wetgeving zal ik in onderlinge samenhang uitwerken. Indien voortgang niet of niet op alle nodige punten langs de weg van onderlinge afspraken mogelijk blijkt, kan daarin alsnog met een wettelijke regeling worden voorzien.

Afhankelijk van de resultaten van dit spoor zal ik mijn wetsvoorstel op dit punt vormgeven. Hierbij kunnen indien nodig ook andere wetgevingsopties worden betrokken zoals een regeling voor (verplichte) deelname aan of samenwerking in TLS. Indien dit noodzakelijk is, zal ik de Tweede Kamer daarover tijdig informeren.

- *Regels voor (de toegang tot) een eerlijke en transparante markt voor OV-betaaldiensten voor niet-concessiehouders*

Het is in het belang van reizigers dat er alternatieve en innovatieve betaalvormen en produkt-marktcombinaties beschikbaar kunnen komen (te denken valt aan betaling met een creditkaart of via een mobiele telefoon). Op dit moment kan nog niet worden overzien hoe de markt voor betaaldiensten zich zal ontwikkelen. Zonder wettelijke regeling zal deze zich echter waarschijnlijk niet optimaal kunnen ontwikkelen. Te denken valt aan regels met betrekking tot de toelating van marktpartijen, regels met betrekking tot voorwaarden waaronder betaaldiensten worden aangeboden ter bescherming van belangen van consumenten of vervoerders en het waarborgen van een level playing field voor marktpartijen (niet-concessiehouders zoals creditcardmaatschappijen, benzinemaatschappijen met eigen betaalsystemen of aanbieders van mobiliteitsdiensten in combinatie met betaaldiensten e.d.)

- *Regels voor de beschikbaarheid van (geaggregeerde) data ten aanzien van vervoersstromen*

De OV-chipkaart deelt de opbrengsten van het reizen toe aan de vervoerder waar de reis is gemaakt. De vervoerder ontvangt met de informatie uit het OV-chipkaartsysteem sneller inzicht in de opbrengsten en gedetailleerde informatie over de vervoerstromen op zijn net.

Voor de concessieverlener, die verantwoordelijk is voor het verkeer- en vervoerbeleid en de financiering daarvan, is de informatie van groot belang voor bijvoorbeeld modelstudies en het verbeteren van de concessieverlening. Op basis van data die beschikbaar komen uit het OV-Chipkaartsysteem kunnen trends en trendbreuken in bijvoorbeeld de ontwikkeling van reizigerskilometers en de kostendekkingsgraad worden geanalyseerd.

De klant kan hierdoor een beter product krijgen, maar heeft als het gaat om het beschikbaar stellen en het gebruik van data uit het OV Chipkaartsysteem, recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het is belangrijk dat de concessiepartijen – onder meer met het oog op (landelijk) inzicht in vervoersstromen in OV-ketens die over concessiegrenzen heen gaan - hun behoefte aan informatie uit het OV-Chipkaart definiëren en afspraken maken over de wijze waarop gegevens uit het OV-Chipkaartsysteem beschikbaar zullen worden gesteld en gebruikt en gepubliceerd kunnen worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met de belangen van bescherming van concurrentiegevoelige informatie, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het openbare gebruik van gegevens voor publieke doeleinden.

Indien via zelfregulering deze kaders niet binnen een redelijke termijn tot stand komen, moet met een wettelijke regeling daarin alsnog worden voorzien. Is er grond voor een wettelijke regeling dan vindt over de invulling daarvan uiteraard consultatie met de betrokken partijen.

- *Regels die toezicht en regulering door ACM mogelijk maken in het OV Chipkaartdomein*

Ik zal in overleg het ministerie van EZ en de ACM onderzoeken of en welke taken aan de ACM kunnen worden opgedragen en of en welke mogelijkheden er zijn om ACM regulerende bevoegdheden te geven. Hierbij wordt ook bezien of ACM een rol kan spelen bij toezicht op de andere regels in het OV Chipkaart domein.

Uiteraard zal ik hierbij ook TLS, vervoerders, consumentenorganisaties en relevante marktpartijen betrekken. Voor zover hierbij ook sectorspecifieke consumentenbelangen aan de orde zijn, zal een afweging tussen taken van ILT en ACM worden gemaakt.

Ik zal de kaderstellende uitgangspunten voor toezicht en regulering op dit punt in overleg met EZ/ACM uitwerken en opnemen in het wetsvoorstel. Ook het ministerie van Financiën en de AFM zal ik hierbij betrekken in verband met aan betalingsverkeer te stellen eisen.

Belangenafweging in het wetgevingsproces

In het proces van een wetswijziging, van een eventuele nieuwe algemene maatregel van bestuur of van een ministeriële regeling moet uitgebreid aandacht worden besteed aan het nut en de noodzaak, de uitvoering en de financiële haalbaarheid en effecten van mogelijke wettelijke maatregelen.
De uitkomsten moeten in de toelichting op de wet- en regelgeving worden verantwoord en getoetst door adviesorganen, waaronder de Raad van State, en organisaties die zijn betrokken bij de uitvoering en het toezicht.
Daarnaast moeten bij de totstandkoming van een wet, een algemene maatregel van bestuur of een andere regeling, belanghebbende partijen van consumenten, overheden en vervoerders worden geraadpleegd over alle aspecten van de regelgeving.
Over het aspect van financiële haalbaarheid moeten in de toelichting op de wetgeving de contouren worden geschetst op welke wijze eventuele wettelijke maatregelen gefinancierd kunnen worden en welke procedures en financiële verantwoordelijkheden daarbij van toepassing zijn (de zgn. financiële paragraaf).
In de uitvoeringsregelgeving, een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling moet nog specifieker worden verantwoord wat de uitvoeringslasten en financiële effecten van de specifieke maatregelen zijn en op welke wijze deze worden bekostigd respectievelijk ondervangen.
Een keuze kan worden gemaakt uit instrumenten als subsidies van de overheden, financiering als onderdeel bij concurrerende aanbesteding van een concessie, de tariefopbrengsten, financiering uit de markt of algemene middelen.
Indien nodig kunnen tussen concessiepartijen nadere afspraken worden gemaakt over de termijn en wijze van uitvoering en financiering van maatregelen, bijvoorbeeld in bestuurovereenkomsten. of projectplannen. Dit kan nodig zijn als de regelgeving marges in de uitvoering en uitvoeringstermijnen toestaat (bijvoorbeeld dat een maatregel binnen een periode van vijf jaar na inwerkingtreding van de regelgeving moet zijn doorgevoerd).

Kort samengevat: indien regelgeving noodzakelijk blijkt, dan is maatwerk nodig en mogelijk in de afweging tussen centrale en decentrale bevoegdheden, de financiële verhoudingen en effecten op (gedane) investeringen, (lopende) concessies en (toekomstige) marktwerking. Dit maatwerk komt tot stand binnen vooraf vastgestelde zorgvuldige en transparante procedures zoals ik hierboven heb beschreven.